

Avdelningen för resurseffektivt samhälle

Konfidentialitet
1Er beteckning
M2022/02237Regeringskansliet
Klimat- och näringsdepartementet
Klimatenheten

Yttrande angående remiss av EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid (CRCF)

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker förslaget till förordning gällande certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid. Energimyndigheten välkomnar ett EU gemensamt certifieringssystem då det bedöms ha en tydlig positiv påverkan på klimatmål och näringsliv. Tillstyrkan är under förutsättning att det fortsatta arbetet tar hänsyn till att delegeringen avgränsas och preciseras, samt att det klargörs vad som avses med mednyttor (co-benefits) ur flera synvinklar, hur additionaliteten hos en åtgärd garanteras samt att frågan om hur dubbla anspråk ska hanteras.
- Energimyndigheten delar bedömningen i de grundläggande tankarna bakom EU-kommissionens förslag om certifieringsramverk men vill samtidigt visa på några områden som bör uppmärksammas och beaktas i fortsatt arbete med förordningen
- Mot denna bakgrund finns det särskilt fyra frågor som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet:
 - Förslaget innehåller en omfattande delegering till kommissionen. Energimyndigheten anser att de delegerade akterna omfattar områden som är avgörande för förordningens möjlighet att etablera ett robust och transparent certifieringssystem för koldioxidupptag. Den långtgående delegeringen gör att från förslaget går det inte att avgöra vilka bestämmelser som kommer att utfärdas och konsekvenserna av dem. Energimyndigheten anser att målet med förordningen borde rimligtvis kunna uppnås även om delegeringen var mera preciserad och avgränsad.

Det gör att Energimyndigheten anser att ett flertal områden bör hanteras i form av annex eller utvecklas direkt i förordningen.

- Mednytta/-or (co-benefits) anses kunna vara en faktor som bidrar till att öka värdet på kolsänkor men det är oklart vad som exakt menas med begreppet - vad avses, för vem, hur mäts det etc. Det finns en risk att mednyttor riskerar det att undanskymma det primära målet, att uppnå tillförlitliga, verifierade och rapporterade kolsänkor.
- Hur ska kolsänkans additionalitet garanteras, alltså att åtgärden bakom kolsänkan sker utöver vad som redan förordnas eller skulle skett utan certifieringssystemets incitament. Förslaget bör förtydligas eftersom det presenterar en metod som lämnar alltför stort tolkningsutrymme.
- Hur dubbelt anspråk på utsläppsreduktioner och andra mednyttor, samt hur dubbel certifiering av kolsänkorna, undviks.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten tillstyrker förslaget till förordning. Ett erkänt och internationellt certifieringssystem för kolsänkor (både naturliga och tekniska) bedöms gagna utvecklingen av de kompletterande åtgärder som krävs för att Sverige ska nå uppsatta klimatmål. Förslaget bedöms således ha positiv påverkan på Sveriges klimatmål och internationella åtagande och beting. Systemet och tillhörande framtida register bedöms även gynna svenska företag.

Energimyndigheten anser att det är angeläget och väsentligt att ett internationellt accepterat och väl renommerat certifieringssystem, med hög integritet för ökad kolsänka i skog och mark samt för negativa utsläpp genom bio-CCS, kommer på plats. Relaterat till detta är det viktigt att säkerställa att certifiering och handel med negativa utsläpp inte leder till undanträngning av andra åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser eller försvårar/förhindrar substitution. Denna fråga har betydelse för svensk politik och näringsliv.

Enligt det klimatpolitiska ramverket ska Sverige ha netto noll utsläpp 2045 och därefter negativa utsläpp. För att uppnå det kommer det att behövas kompletterande åtgärder. Dessa utredes i den klimatpolitiska vägvalsutredningen (SOU2020:4). Det finns idag tre sätt att åstadkomma dessa: (1) verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder, (2) ökad kolsänka i skog och mark och (3) avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS). De två sistnämnda påverkas av det föreslagna certifieringssystemet.

Energimyndigheten bedömer att ett certifieringssystem kommer att bidra positivt till utvecklingen av kompletterande åtgärder och öka incitamentet för företag att skapa och/eller bidra till ökad kolsänka och/eller negativa utsläpp genom bio-CCS. Ställningstagandet är i linje med de förslag som getts rörande villkor för stöd till bio-CCS, dvs. att de företag som åstadkommer negativa utsläpp ska få sälja dem på en frivillig marknad (under vissa villkor).

Det bör noteras att förslaget till förordning är övergripande och att relevanta element är berörda men att det återstår att specificera viktiga detaljer när kommissionen vidareutvecklar förslaget i delegerade akter med konkreta riktlinjer och metodologier för implementering. Den långtgående och öppna delegeringen till kommissionen försvårar bedömningen av förslaget då flertalet berörda element är av avgörande karaktär, vilket leder till att det inte går att avgöra vilka bestämmelser som kommer att utfärdas och konsekvenserna av dem. Från förslaget går det inte att förutse och bedöma konsekvenser för skogspolitiken nationella klimatmål med mera. Det finns även risk att delegerade frågor senare skulle användas som grund eller kriterier i andra sammanhang vilket kan ge konsekvenser inom samma områden.

Det är särskilt tre områden som måste uppmärksammas:

Mednytta/-or (co-benefits) framhävs som en faktor som bidrar till att öka värdet på kolsänkor men det är oklart vad som exakt menas med begreppet - vad avses, för vem, hur mäts det etc. Mednyttans slutgiltiga definition och dess betydelse bedöms kunna påverka skogspolitiken. Vad som menas och i vilken utsträckning det ska ingå i certifieringen är av betydelse för möjligheter att använda avfall och restprodukter från skogsbruk och -industri i det svenska energisystemet och därigenom bio-CCS.

Dessutom är mednyttor synnerligen svåra att värdesätta, mäta och certifiera. Det finns en risk att mednyttor riskerar att undanskymma det primära målet, att uppnå tillförlitliga, verifierade och rapporterade kolsänkor. Mednyttor kan därmed försvåra handel eftersom det blir oklart hur det ska gå att jämföra och värdera olika negativa utsläpp. Certifieringen bör förtydligas gällande det väsentliga; negativa utsläpp, permanensen och hållbarhetsfrågor relaterade till den tekniska eller naturliga kolsänkan. Det vill säga kraven bör vara i överensstämmelse med gällande lagstiftning rörande skogsskötsel, fasta biobränslen och andra relevanta områden.

Slutligen är det oklart vilka minimikrav som ska ställas för mednyttor, dvs vad som redan krävs kopplat till exempelvis biologisk mångfald och vad som kan anses vara additionellt och därmed certifieras.

Hur kolsänkans additionalitet ska garanteras, alltså att åtgärden bakom den sker utöver vad som lagstadgas och skulle skett utan certifieringssystemet, är en viktig aspekt. Förslaget bör förtydligas då det presenterar en metod som lämnar alltför stort tolkningsutrymme.

Hur dubbelt anspråk på utsläppsreduktioner och andra mednyttor samt hur dubbel certifiering av kolsänkorna undviks är ytterligare en viktig aspekt. I dagsläget framgår det av förordningen att utsläppsreduktioner skulle kunna anses vara en mednytta och därmed finns det risk dessa görs anspråk på inom olika certifieringssystem (exempelvis utsläppshandel under Parisavtalets artikel 6), eller mot Sveriges klimatmål samtidigt som de certifieras för en internationell marknad. De enheter (negativa utsläpp) som tas i anspråk för nationella

klimatmål och/eller EU-mål ska inte kunna användas på en frivillig marknad för kompensationsanspråk utan enbart för bidragspåståenden. Det är nödvändigt för att säkerställa att dubbla anspråk inte uppkommer. Det är väsentligt att certifiering behandlar både dubbel bokföring och dubbla anspråk samt additionalitet så att certifieringen inte missbrukas genom att systemet leder till ”gröntvättning” (green-washing). En tydlighet här bedöms även ha påverkan på incitament och den framväxande frivilliga marknaden genom att köparen får tydlig kunskap om hur certifikaten avseende negativa utsläpp kan används i företagets redovisning av sitt klimatarbete.

Andra punkter som Energimyndigheten ser bör beakta under det vidare arbetet med förordningen och som bedöms ha betydelse för Sveriges klimatpolitik och näringsliv är:

- I vilken sektor placeras negativa utsläpp genom bio-CCS? Det bör framgå redan nu, då placeringen påverkar Sveriges möjligheter att uppnå de förväntade betingen enligt Fit för 55. Rimligen borde de placeras i LULUCF om det inte finns starka skäl för annan placering, i linje med Sveriges hittillsvarande linje.
- Det finns en risk att framväxten av frivillig marknad och ökat upptag i skog och mark samt bio-CCS bromsas i väntan på att certifieringssystem är på plats. Det är viktigt att certifieringen redan idag skapar incitament för långsiktiga investeringar. Ett förslag är att exempelvis tillåta retroaktiv certifiering för bio-CCS, men inga andra åtgärder, då bio-CCS bedöms vara en sådan åtgärd som är väldokumenterad avseende övervakning, rapportering och verifiering. En retroaktiv certifiering av bio-CCS bedöms ha positiv påverkan på det svenska stödsystemet för bio-CCS, då den bedöms minska statens kostnader, främja framväxten av en frivillig marknad och teknikspridning.
- Den kommande förordningen måste vara tydlig med att det vid beräkningar, i viss utsträckning, ska tillämpas en försiktighetsprincip, dvs att beräkningar är återhållsamma eller baseras på värsta fallet (“worst-case”).
- Enligt förslaget ska baslinje för beräkning av koldioxidsänkor justeras/uppdateras. Denna punkt måste förtydligas. Hur ofta ska justering ske? Vad sker med gamla certifikat vid justering och med nya? Om justering sker av gamla certifikat – vem står då för risk och kostnad? Hur hanteras ansvar för kolsänka och det utfärdade certifikatet? Hur kommer EU:s NDC och medlemsstaternas beting att eventuellt påverkas av justeringen? Det är synnerligen olämpligt och kan leda till konsekvenser som idag inte kan bedömas om denna fråga hanteras i en delegerad akt.
- Ansvarsfrågor relaterat till naturliga kolsänkor borde klargöras i ett tidigt skede. Naturligt upptag är en ryckig process med begränsad permanens

och innebär en icke försumbar risk för att kolet återförs till atmosfären. Det gör att frågor såsom återföring på grund av naturkatastrofer, rimlig tid för att garantera kolsänkan och liknade bör klargöras redan i ramverket. Även frågor rörande ansvar, eventuella kolbuffertar för att kunna hantera eller kompensera för återföring bör hanteras i ramverket. Att de hanteras i delegerade akter medför att konsekvenser av förslaget till certifieringssystem för både medlemsstater och företag av förordningen blir svåra att bedöma.

- Det bör tydliggöras hur certifieringssystemet kommer att se på fortsatt inbindning, dvs. ingen avverkning, i förhållande till ny inbindning. Det borde vara tydligt att undvikandet av utsläpp ("avoidance") inte ingår, det vill säga att exempelvis bevarandet av skog inte ingår. Det som endast bör ingå är åtgärder för att öka kolsänkan, inte bevara en befintlig.
- I förslaget förs kravet på interoperabilitet ("interoperability") mellan olika register fram. Kravet behöver förtydligas – vem bestämmer/sätter krav och beslutar om vilka fält (uppgifter) som en enskild registerpost ska omfatta. Ett gemensamt system bör eftersträvas för att underlätta medlemsstaternas rapportering och bokföring, likväl som EU:s, samt bedöms bidra till att den frivilliga marknaden utvecklas och minimerar risken för dubbel bokföring och liknande.
- Energimyndigheten noterar att arbetet med att etablera en regelbok för internationell utsläppshandel under Parisavtalet överlappar med förslaget till certifieringssystem och erfarenheter från den dialogen bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av förslaget.
- För att uppmuntra och påskynda utvecklingen av bio-CCS i Sverige är det viktigt att se till att det svenska stödet till bio-CCS, som en kompletterande åtgärd inte hänförs till lagkrav.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén.

Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Lena Callermo, chefsjuristen Rikard Janson, enhetschefen Mila Brandt samt handläggaren Arvid Rönnberg. Föredragande har varit seniora rådgivaren Svante Söderholm.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens
ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift